

Janusz J. Węc

**PROCES ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ
JAKO CEL OPERACYJNY POLSKIEJ PREZYDENCJI
W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy jest realizacja strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej przez polską prezydencję. Celem badawczym jest odpowiedź na pytanie, jaki był realny wpływ polskiego rządu na proces rozszerzenia Unii Europejskiej. W pierwszej części artykułu przedstawione zostały podstawy programowe działań polskiej prezydencji na rzecz procesu rozszerzenia, zaś w części drugiej – ich praktyczna realizacja w odniesieniu do Chorwacji, Islandii, Turcji, Serbii oraz pozostałych państw Bałkanów Zachodnich.

Podstawy programowe

Działania polskiego rządu, dotyczące procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, wynikały zarówno z 18-miesięcznego programu prezydencji grupowej (Polska, Dania i Cypr), jak i 6-miesięcznego programu prezydencji krajowej (Polska). Oba programy były wyrazem realizacji funkcji planistycznej przez polską prezydencję¹. W programie prezydencji grupowej za jeden z celów strategicznych (priory-

¹ Szerzej na temat funkcji prezydencji w Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, zob.: J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 176–188; idem, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania*

tetów) uznano kontynuację rozpoczętych wcześniej negocjacji akcesyjnych oraz utrzymanie „europejskiej perspektywy” dla państw Bałkanów Zachodnich. Celem operacyjnym prezydencji grupowej miało być podpisanie i ratyfikacja traktatu akcesyjnego z Chorwacją po zakończeniu z tym państwem rokowań akcesyjnych, kontynuacja negocjacji akcesyjnych z Islandią w oparciu o wyniki ukończonego już przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (*screening*), nadanie nowego impulsu rokowaniom akcesyjnym z Turcją, a także określenie perspektywy przyjęcia do Unii pozostałych państw Bałkanów Zachodnich².

Również w programie krajowym polskiej prezydencji strategia rozszerzeniowa znalazła poczesne miejsce. Polska od 2004 r. należała bowiem do grupy tzw. prorozszerzeniowych państw członkowskich Unii Europejskiej, konsekwentnie wspierając wszystkie dotychczasowe prezydencje w realizacji procesu rozszerzenia Unii. Strategia rozszerzeniowa wpisana została do trzeciego priorytetu polskiej prezydencji, zatytułowanego „Europa korzystająca na otwartości”. Rząd polski stwierdzał w nim, że rozszerzenie

[...] jest strategicznym projektem politycznym UE [...], leżącym zarówno w interesie Unii, jak i państw ubiegających się o członkostwo. Wzmacnia ono bowiem stabilizację w Europie oraz pozycję UE na arenie międzynarodowej, poszerza strefę dobrobytu i wspólnego kształtowania przyszłości w oparciu o jednakowe standardy [a także przyczynia się] do umacniania bezpieczeństwa i pomyślności obywateli UE.

W ślad za tym rząd polski deklarował, że będzie konsekwentnie dążył „do zapewnienia postępu w realizacji strategii rozszerzenia”, w szczególności do podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją, kontynuowania negocjacji akcesyjnych z Turcją, osiągnięcia „znaczącego postępu” w negocjacjach akcesyjnych z Islandią, a także wspierania „europejskich aspiracji” państw Bałkanów Zachodnich. Mimo obiektywności i wątpliwości rządów niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, sceptycznie oceniających ewentualne członkostwo Turcji w Unii (np. Francja czy Niemcy), polski rząd zapewniał, że zamierza „wykorzystać wszelkie okoliczności” sprzyjające kontynuacji negocjacji z rządem tureckim, ponieważ „nowoczesna Turcja, silna gospodarczo i rozwinięta społecznie byłaby wzmocnieniem UE”³. Cele te zostały doprecyzowane i szerzej uzasadnione w części operacyjnej programu polskiej prezydencji. Rząd polski stwierdzał w niej, że istotnym warunkiem osiągnięcia postępu w realizacji strategii rozszerzeniowej „jest determinacja państw kandydujących i zainteresowanych członkostwem w UE w wypełnianiu

prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, red. K. Szczerski, Kraków 2009, s. 31–55.

² Rada Unii Europejskiej, *18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2012 r.)*, Bruksela, 17 czerwca 2011, ST 11447/11, s. 15, 20.

³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 11.

kryteriów akcesji, które są jednakowe dla wszystkich”. Zasada warunkowości miała gwarantować bowiem „odpowiednią jakość rozszerzenia rozumianą jako czynnik sprzyjający wzmocnieniu spójności Unii Europejskiej”⁴.

Realizacja założeń programowych

a) Pozycja wyjściowa

Polska rozpoczęła sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej w sytuacji, gdy zakończone już zostały negocjacje akcesyjne z Chorwacją, trwały rokowania akcesyjne z Islandią, w zupełnej stagnacji znajdowały się negocjacje z Turcją, zaś państwa Bałkanów Zachodnich albo posiadały status kandydata do członkostwa, oczekując na rozpoczęcie rokowań akcesyjnych (Czarnogóra, Macedonia), albo czekały na przyznanie im takiego statusu (Serbia), albo też należały na razie jedynie do grupy krajów aspirujących do członkostwa (Albania, Bośnia i Hercegowina i Kosowo).

W okresie węgierskiej prezydencji rząd polski kontynuował dotychczasowe działania, których celem było utrzymanie wizerunku Polski jako państwa sprzyjającego rozszerzeniu Unii Europejskiej⁵. W ślad za tym wspierał aktywnie wszystkie prace rządu węgierskiego, służące osiągnięciu realnego postępu w negocjacjach akcesyjnych z Chorwacją, Islandią i Turcją oraz utrzymaniu na unijnej agendzie „europejskiej perspektywy” dla państw Bałkanów Zachodnich.

I tak, Polska aktywnie popierała w pierwszej połowie 2011 r. rokowania akcesyjne z Chorwacją zarówno na poziomie technicznym (Grupa robocza ds. rozszerzenia), jak i politycznym (Rada ds. Ogólnych). Rząd polski należał do najbardziej zaangażowanych zwolenników zamknięcia ostatnich 4 spośród 35 rozdziałów negocjacyjnych z Chorwacją, czemu sprzeciwiały się wówczas m.in. Wielka Brytania i Holandia. Dzięki temu 30 czerwca 2011 r., po niemal 6 latach rokowań, prezydencji węgierskiej udało się je zakończyć. Otworzyło to możliwość podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją w okresie polskiej prezydencji. Podobnie aktywnego poparcia rząd polski udzielał Islandii w jej rokowaniach z Unią Europejską. 27 czerwca 2011 r. podczas międzyrządowej konferencji Unia Europejska–Islandia otwarto 4 rozdziały negocjacyjne, w tym 2 od razu zamknięto (nauka i kultura oraz badania). Było to możliwe dzięki temu, że Islandia od 16 lat uczestniczyła już w unijnych programach oraz dostosowała swoje prawo do dorobku prawnego Unii w tych dziedzinach.

⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2010 r. (podczas prezydencji hiszpańskiej)*, Warszawa 2010, s. 8–9; Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2010 r. (podczas prezydencji belgijskiej)*, Warszawa 2010, s. 9–10.

Jednak pomimo znacznego wsparcia ze strony polskiego rządu oraz pozostałych tzw. państw prorozszerzeniowych, prezydencji węgierskiej nie udało się osiągnąć jakiegokolwiek postępu w rokowaniach z Turcją. Podobnie jak w okresie prezydencji belgijskiej nie otwarto z tym państwem żadnego rozdziału negocjacyjnego. Było to m.in. wynikiem sytuacji wewnętrznej w Turcji (wybory parlamentarne z 12 czerwca 2011 r.). Ponadto Polska aktywnie popierała starania pozostałych (poza Chorwacją i Słowenią) państw Bałkanów Zachodnich w ich dążeniach do utrzymania „perspektywy europejskiej” i zbliżenia do Unii, postrzegając proces rozszerzenia jako „narzędzie budowania stabilności w regionie”⁶.

b) Dynamika procesu akcesyjnego

Komunikat Komisji Europejskiej i konkluzje Rady ds. Ogólnych

12 października 2011 r. Komisja Europejska opublikowała doroczny komunikat w sprawie strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. W pełni poparła ona dotychczasowy proces rozszerzenia Unii, argumentując, że przyniósł on korzyści całej Europie: stanowił bowiem „bardzo silny impuls dla zmian i reform w państwach kandydujących i aspirujących” oraz był istotnym narzędziem służącym transformacji tamtejszych społeczeństw. Z drugiej strony proces ten wzmacniał samą Unię Europejską. Dzięki niemu była ona bowiem w stanie „lepiej pokonywać wyzwania o wymiarze globalnym”⁷.

Komunikat Komisji Europejskiej zawierał również ocenę postępu prac dostosowawczych, program działań na lata 2011–2012 oraz wnioski i zalecenia dla Chorwacji, Islandii, Turcji, Macedonii, Czarnogóry, Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa⁸. Komisja wskazywała w swoim komunikacie zarówno na dotychczasowe osiągnięcia tychże państw, jak i ich trudności w procesie dostosowawczym. Za najważniejsze wyzwania stojące przed tymi krajami (z wyjątkiem Islandii) Komisja Europejska uznała: umacnianie rządów prawa oraz reformę administracji publicznej, gwarancje wolności słowa w mediach, a także rozbudowę sieci transportowych i energetycznych. W odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich istotne znaczenie miało również pogłębienie współpracy regionalnej i pojednanie w regionie. Ważnym wyzwaniem dla wszystkich wspomnianych państw, objętych strategią rozszerzeniową, było trwałe ożywienie gospodarcze oraz „uwzględnienie” strategii „Europa 2020”⁹.

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2011 r. (podczas prezydencji węgierskiej)*, Warszawa 2011, s. 27–28.

⁷ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011–2012*, Bruksela, 12 października 2011, COM (2011) 666, wersja ostateczna, s. 2–5.

⁸ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia*, Bruksela, 5 grudnia 2011, 18195/11, s. 1–2.

⁹ *Ibidem*, s. 5–14.

Polska prezydencja z zadowoleniem przyjęła komunikat Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. Jeszcze w tym samym dniu, występujący w jej imieniu Konrad Niklewicz, rzecznik prasowy prezydencji, podkreślił, że treść komunikatu „dobrze wpisuje się” w jeden z celów strategicznych polskiej prezydencji, a mianowicie priorytet „Europa korzystająca na otwartości”. Oświadczył on, że celem prezydencji pozostaje przygotowanie i podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją, kontynuacja negocjacji akcesyjnych z Islandią i Turcją, a także silne wsparcie dla aspiracji europejskich państw Bałkanów Zachodnich. Zapewnił on również, że polska prezydencja będzie „działać na rzecz wypracowania rozsądnego konsensusu w tej sprawie”¹⁰.

Komunikat Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. stał się podstawą do dyskusji pomiędzy przedstawicielami rządów 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. Była ona prowadzona w następnych tygodniach przez polską prezydencję zarówno na szczeblu technicznym, jak i politycznym. Prezydencja wypełniała w ten sposób swoją funkcję mediacyjną, koordynacyjną, administracyjną oraz reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Na zakończenie debaty 5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych opracowała konkluzje dotyczące strategii rozszerzeniowej oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia państw Bałkanów Zachodnich. Wyraziła w nich poparcie dla dotychczasowego procesu rozszerzenia Unii, stwierdzając, że jego potencjał modernizacyjny stymuluje w państwach kandydujących i aspirujących dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze, z których korzysta także Unia jako całość¹¹. Z inicjatywy polskiej prezydencji Rada przyjęła również w swoich konkluzjach rozszerzeniowych „nowe podejście” do negocjacji akcesyjnych, które miało odtąd polegać na możliwie najwcześniejszym otwieraniu najtrudniejszych rozdziałów (m.in.: prawa podstawowe oraz wszystkie rodzaje polityki, należące do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości)¹².

Chorwacja

12 września 2011 r. Rada ds. Ogólnych pod polskim przewodnictwem podczas posiedzenia w Brukseli przyjęła ustalenia, dotyczące statusu Chorwacji w okresie między zakończeniem negocjacji akcesyjnych a wejściem w życie traktatu o przystąpieniu tego państwa do Unii Europejskiej. Były one podobne do ustaleń obowiązujących w przypadku poprzednich akcesji i dotyczyły m.in. procedury wzajemnego informowania i konsultacji oraz nadania Chorwacji statusu obserwatora w instytucjach i organach Unii¹³.

¹⁰ Rozszerzenie Unii Europejskiej – raport Komisji, 12 października 2011, www.pl2011.eu, s. 1.

¹¹ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 10–12.

¹² Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji, złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowywania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczypospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r.)*, Warszawa 2012, s. 173.

¹³ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Komunikat prasowy*, Bruksela, 12 września 2011, 13587/11, s. 7.

12 października 2011 r. Komisja Europejska zgodnie z art. 49 TUE wydała pozytywną opinię na temat akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej. Komisja uznała, że państwo to wypełniło już wszystkie polityczne kryteria członkostwa oraz wyraziła nadzieję, że do 1 lipca 2013 r. spełni ono również wymogi gospodarcze (sprostanie presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii), a także kryteria związane z przyjęciem unijnego dorobku prawnego. W ślad za tym Komisja wezwała Chorwację do

[...] niestawiania w wysiłkach na rzecz dostosowania ustawodawstwa do unijnego dorobku prawnego oraz dalszego wzmacniania swojego potencjału administracyjnego, między innymi poprzez stałe postępy reformy administracji publicznej.

Komisja zapowiedziała również, że będzie monitorować proces realizacji przez Chorwację wszystkich zobowiązań podjętych w czasie negocjacji akcesyjnych (m.in. w dziedzinie sądownictwa, walki z korupcją, praw podstawowych, w sferze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, w tym zarządzania granicami, a także w dziedzinie polityki konkurencji)¹⁴.

Zgodnie z procedurą art. 49 TUE, 1 grudnia 2011 r. swoją zgodę na akcesję Chorwacji do Unii Europejskiej wyraził także Parlament Europejski. Za przystąpieniem tego państwa do Unii opowiedziało się 564 deputowanych, 38 było przeciw, zaś 32 wstrzymało się od głosu. Parlament przyjął również przy tej okazji opracowany przez Hannesa Swobodę (Austria) niewiążący raport w sprawie akcesji Chorwacji do Unii. Zaakceptował w nim wnioski wynikające z negocjacji akcesyjnych, zobowiązał Komisję Europejską do bieżącego informowania go o realizacji przez Chorwację wspomnianych wyżej zobowiązań przedakcesyjnych, zaapelował do chorwackiego społeczeństwa o poparcie traktatu akcesyjnego w referendum, a także zwrócił się do państw członkowskich Unii o możliwie szybką jego ratyfikację¹⁵.

5 grudnia 2011 r. zgodnie ze wspomnianą wyżej procedurą, kierowana przez polską prezydencję Rada ds. Ogólnych, biorąc pod uwagę kopenhaskie kryteria Rady Europejskiej z 22 czerwca 1993 r., podjęła jednomyślną decyzję o przyjęciu Chorwacji do Unii Europejskiej¹⁶. W uchwalonych tego samego dnia, a wspomnianych wyżej konkluzjach, wezwała ona jednak Chorwację do rozwiązania wszystkich niedociągnięć w procesie dostosowawczym, wymienionych w komunikacie oraz opinii Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. – dotyczących w szczególności sądownictwa i praw podstawowych, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, polityki konkurencji, a także przyspieszenia reform strukturalnych w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności chorwackiej gospodarki w skali międzynarodowej¹⁷.

¹⁴ Komisja Europejska, *Opinia w sprawie wniosku Republiki Chorwacji o przystąpienie do Unii Europejskiej*, Bruksela, 12 października 2011, COM (2011) 667, wersja ostateczna, s. 1–4.

¹⁵ Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne w dniu 1 grudnia 2011 r. Komunikat prasowy*, s. 1–2.

¹⁶ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 26.

¹⁷ *Ibidem*, s. 12–13.

9 grudnia 2011 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli szefowie państw lub rządów 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz prezydent i premier Chorwacji podpisali traktat akcesyjny. Oznaczało to zakończenie 6 etapu rozszerzenia Unii Europejskiej. W tym samym dniu Rada Europejska zatwierdziła wspomniane wyżej konkluzje Rady ds. Ogólnych. Uznała ona planowaną akcesję Chorwacji do Unii Europejskiej za istotne wydarzenie w procesie integracji europejskiej. Zapowiedziała także, że do momentu przystąpienia do Unii, Chorwacja będzie uczestniczyć jako aktywny obserwator w pracach Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz jej organów przygotowawczych¹⁸.

Islandia

W komunikacie z 12 października 2011 r. Komisja Europejska wskazała, że ogromną zaletą w dotychczasowych rokowaniach akcesyjnych z Islandią był „wysoki poziom integracji” tego państwa z Unią Europejską „w szeregu obszarów politycznych”. Islandia winna także – zdaniem Komisji – w perspektywie średnioterminowej sprostać presji konkurencji oraz siłom rynkowym w Unii pod warunkiem, że nadal „będzie ona przeciwdziałać obecnym problemom strukturalnym poprzez realizowanie właściwej polityki makroekonomicznej i reform strukturalnych”. Także ogólny stan przygotowań do spełnienia kryteriów związanych z przyjęciem unijnego dorobku prawnego oceniony został jako dobry, co wynikało przede wszystkim z przynależności Islandii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Z drugiej jednak strony Komisja zwróciła uwagę na potencjalne obszary mogące sprawiać trudności w negocjacjach akcesyjnych, takie jak: usługi finansowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska, rybołówstwo, swobodny przepływ kapitału oraz bezpieczeństwo żywności, a także polityka weterynaryjna i fitosanitarna oraz podatki i cła¹⁹.

W ślad za tym, w konkluzjach na temat strategii rozszerzeniowej z 5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych, pod przewodnictwem polskiego ministra ds. europejskich Mikołaja Dowgielewicza, zapowiedziała kontynuowanie negocjacji akcesyjnych z Islandią zgodnie z przyjętym harmonogramem, przewidującym m.in. spełnienie przez to państwo zobowiązań wynikających z porozumienia ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy z 2 maja 1992 r. oraz zaleceń zawartych w konkluzjach Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r. Równocześnie Rada potwierdziła opinię Komisji Europejskiej, że w perspektywie średnioterminowej Islandia winna „sprostać presji konkurencyjnej oraz siłom rynkowym w Unii pod warunkiem, że w dalszym ciągu będzie eliminować obecne słabe punkty przez realizowanie właściwej polityki makroekonomicznej i reform strukturalnych”²⁰.

¹⁸ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. *Konkluzje*, Bruksela, 9 grudnia 2011, EUCO 139/11, s. 4–6.

¹⁹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 93–95.

²⁰ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 16–17.

Przebieg rokowań akcesyjnych z Islandią, prowadzonych przez polską prezydencję w drugiej połowie 2011 r., potwierdzał wspomniane opinie Komisji Europejskiej i Rady ds. Ogólnych. Wykorzystując swoją funkcję mediacyjną, koordynacyjną i administracyjną, polska prezydencja nadała poważny impuls negocjacjom z Islandią. Za znaczący postęp uznać należało przede wszystkim fakt, że w czasie dwóch konferencji akcesyjnych, zorganizowanych w październiku i grudniu 2011 r., udało się otworzyć 7 rozdziałów negocjacyjnych i zamknąć rokowania w 6 rozdziałach²¹.

Turcja

W komunikacie z 12 października 2011 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła wprawdzie przebieg wyborów parlamentarnych z 12 czerwca tegoż roku oraz kontynuację przez rząd turecki procesu reform konstytucyjnych, zainicjowanych w 2010 r. Jednocześnie jednak zwróciła uwagę na fakt, że Turcja nadal nie wypełniała wszystkich kryteriów kopenhaskich. W zakresie kryteriów politycznych wielkim wyzwaniem pozostawała ochrona praw kobiet, wolność słowa i religii, a także ochrona praw człowieka i mniejszości. Turcja posiadała wprawdzie sprawną gospodarkę rynkową, która w perspektywie średniookresowej winna być w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii, ale pod warunkiem, że turecki rząd przyspieszyłby szeroko zakrojone reformy strukturalne. Dostosowanie do prawodawstwa unijnego było w wielu dziedzinach zaawansowane (m.in. swobodny przepływ towarów, energetyka, polityka gospodarcza, monetarna, przemysłowa, ochrona konsumentów, statystyka, sieci transeuropejskie oraz nauka i badania naukowe), ale nadal konieczne były zmiany w takich obszarach, jak: ochrona środowiska, zamówienia publiczne, swoboda świadczenia usług, polityka społeczna oraz zatrudnienie i podatki. Jednak najpoważniejszym wyzwaniem pozostawało dostosowanie w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (przede wszystkim walka z korupcją oraz dalsza reforma sądownictwa)²².

Nawiązując do wspomnianego komunikatu Komisji Europejskiej, Rada ds. Ogólnych wskazała w konkluzjach z 5 grudnia 2011 r. na stałe zaangażowanie Turcji w negocjacje akcesyjne z Unią Europejską oraz dalszą realizację programu reform politycznych, w tym m.in. ustanowienie nowego ministerstwa ds. Unii Europejskiej, reformę sądownictwa, ratyfikację protokołu fakultatywnego do konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, a także utworzenie cywilnego nadzoru nad siłami bezpieczeństwa. Z drugiej strony jednak Rada wezwała rząd turecki do kontynuacji prac na rzecz całkowitego wypełnienia kryteriów kopenhaskich, m.in. w odniesieniu do wolności religii, prawa własności, praw związków zawodowych, praw mniejszości, praw kobiet i dzieci, zwalczania dyskryminacji i zapewnienia równouprawnienia płci, zwalczania tortur oraz walki z korupcją. Ponadto Rada

²¹ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, *Raport końcowy...*, s. 173.

²² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 83–92.

wyraziła duże zaniepokojenie oświadczeniem władz tureckich o zamiarze zamrożenia przez to państwo stosunków z prezydencją cypryjską w drugiej połowie 2012 r.²³ Obawy te podzieliła także Rada Europejska, która 9 grudnia 2011 r. wprost wezwała Turcję do „pełnego poszanowania urzędu prezydencji” w Unii Europejskiej²⁴.

Polskiej prezydencji, podobnie jak prezydencji belgijskiej i węgierskiej, nie udało się otworzyć żadnego nowego rozdziału w negocjacjach akcesyjnych z Turcją. Przyczyną były nie tylko opóźnienia w realizacji procesu reform przez turecki rząd, wciąż nierozwiązane kwestie sporne z Cyprem, rosnąca asertywność Turcji w polityce zagranicznej, ale także niesprzyjająca akcesji tego kraju do Unii Europejskiej atmosfera panująca w niektórych państwach członkowskich. W tej sytuacji za osiągnięcie polskiego rządu, wynikające z poprawnej realizacji przez nią funkcji mediacyjnej, koordynacyjnej i administracyjnej prezydencji, można uznać utrzymanie procesu akcesyjnego z tym państwem na agendzie europejskiej oraz uchwalenie stosunkowo wyważonego tekstu konkluzji Rady ds. Ogólnych z 5 grudnia 2011 r., w części odnoszącej się do Turcji²⁵.

Serbia

12 października 2011 r. Komisja Europejska we wspomnianym już komunikacie zaleciła Radzie ds. Ogólnych nadanie Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej. Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych uzależniła jednak od podjęcia przez Serbię „dalszych kroków w celu normalizacji stosunków z Kosowem zgodnie z warunkami procesu stabilizacji i stowarzyszenia” (m.in. pełne przestrzeganie zasad współpracy regionalnej oraz postanowień traktatu o wspólnocie energetycznej z 26 października 2005 r., a także czynne współdziałanie z misją Eulex na rzecz wykonywania przez nią funkcji we wszystkich częściach Kosowa). Uzasadniając swą decyzję o nadaniu Serbii statusu państwa kandydującego, Komisja stwierdziła, że kraj ten osiągnął już „znaczące postępy” w zakresie wypełnienia kryteriów politycznych, w perspektywie średnioterminowej byłby w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii (pod warunkiem kontynuacji reform strukturalnych), zaś proces dostosowania do unijnego dorobku prawnego przebiegał dotąd zadowalająco, choć bardzo dużo zmian należałoby jednak przeprowadzić w dziedzinie rolnictwa, sądownictwa, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, kontroli finansowej oraz ochrony środowiska²⁶.

5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych przyjęła pozytywną ocenę i zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie nadania Serbii statusu państwa kandydującego do Unii. Jednocześnie Rada zapowiedziała, że zgodnie z ustaloną praktyką, Rada Europejska rozpatrzy kwestię rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych po wydaniu przez

²³ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 13–16.

²⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje...*, s. 6.

²⁵ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, *Raport końcowy...*, s. 173.

²⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 33–34.

Komisję Europejską opinii potwierdzającej, że Serbia w niezbędnym stopniu wypełniła już kryteria członkostwa, w szczególności zaś zrealizowała podstawowy priorytet, polegający na podjęciu działań na rzecz widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem – zgodnie z warunkami procesu stabilizacji i stowarzyszenia, określonymi w opinii Komisji z 12 października 2011 r.²⁷ Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre państwa członkowskie krytycznie oceniały dotychczasową normalizację stosunków Serbii z Kosowem (m.in. Niemcy, Austria i Holandia), bardzo wyważone konkluzje Rady w części odnoszącej się do Serbii, należy uznać za osiągnięcie polskiej prezydencji.

W dniach 8–9 grudnia 2011 r. Rada Europejska podczas posiedzenia w Brukseli zaakceptowała konkluzje Rady ds. Ogólnych w części odnoszącej się do Serbii, doceniając w szczególności zaangażowanie tego państwa na rzecz wypełniania kopenhaskich kryteriów politycznych, realizacji zobowiązań wynikających z układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, a także dialogu z władzami Kosowa. Zaleciła ona także Radzie ds. Ogólnych dokonanie stosownej analizy, a następnie wydanie opinii potwierdzającej, że Serbia w niezbędnym stopniu spełniła już kryteria członkostwa. Jeśli opinia taka byłaby pozytywna, Rada ds. Ogólnych w lutym 2012 r. mogłaby podjąć ewentualną decyzję o przyznaniu Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej, zaś w marcu tegoż roku uczyniłaby to Rada Europejska²⁸.

Podstawową zasługą polskiej prezydencji w staraniach Serbii o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską było otwarcie procedury, prowadzącej do nadania jej statusu państwa kandydującego. Utorowało to bowiem drogę do uchwalenia 28 lutego 2012 r. przez Radę ds. Ogólnych pod przewodnictwem prezydencji duńskiej, formalnej decyzji o przyznaniu Serbii takiego statusu²⁹, a także do zatwierdzenia tej decyzji przez Radę Europejską w czasie posiedzenia 1–2 marca 2012 r. w Brukseli³⁰.

Pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich

W komunikacie z 12 października 2011 r. Komisja Europejska uznała, że Czarnogóra w zadowalającym stopniu, zaś Macedonia w stopniu wystarczającym, spełniły kopenhaskie kryteria polityczne. Oba państwa winny również w perspektywie średniookresowej być w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii, choć pod warunkiem, że skutecznie zrealizują programy reform strukturalnych. Uczyniły one też zadowalające postępy w procesie dostosowania do unij-

²⁷ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 21–22.

²⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje...*, s. 5.

²⁹ *Posiedzenie Rady ds. Spraw Ogólnych. Komunikat prasowy*, Bruksela, 28 lutego 2012, 6854/12, s. 7.

³⁰ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 1–2 marca 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 kwietnia 2012 r., EUCO 4/2/12, REV 2, s. 14.

nego dorobku prawnego, chociaż każdemu z nich nadal wiele brakowało do całkowitego zakończenia tego procesu. Jednocześnie Komisja Europejska wskazała, że na stosunkach Macedonii z Grecją w dalszym ciągu „niekorzystnie odbija się” nierozstrzygnięta kwestia nazwy państwa macedońskiego. Komisja Europejska stwierdziła również, że Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo uczyniły jedynie ograniczone postępy w wypełnianiu kopenhaskich kryteriów politycznych. Albania winna w perspektywie średnioterminowej być co prawda w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii (pod warunkiem przyspieszenia reform strukturalnych), ale Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo mogłyby być do tego zdolne dopiero w odległej przyszłości. Wszystkie trzy państwa poczyniły również niewielkie postępy w zakresie dostosowania do unijnego dorobku prawnego³¹.

Nawiązując do komunikatu Komisji Europejskiej, Rada ds. Ogólnych wezwwała Czarnogórę, Macedonię, Albanię, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo do realizacji zobowiązań wynikających z układów o stabilizacji i stowarzyszeniu jako warunku utrzymania perspektywy przyjęcia tych państw do Unii Europejskiej. W odniesieniu do Macedonii i Czarnogóry, posiadających status państw kandydujących, Rada stwierdziła, że przyjmuje ocenę Komisji Europejskiej, zgodnie z którą spełniły one w zadowalającym stopniu (Czarnogóra) lub w wystarczającym stopniu (Macedonia) kopenhaskie kryteria polityczne. W ślad za tym Rada ds. Ogólnych zapowiedziała, że wkrótce Rada Europejska zgodnie z ustaloną praktyką odniesie się do zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących Czarnogóry. Natomiast do sprawy podjęcia ewentualnych negocjacji z Macedonią Rada ds. Ogólnych powróci w okresie prezydencji duńskiej. O ile w przypadku Czarnogóry konkluzje rozszerzeniowe Rady stanowiły przełom w jej staraniach o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, o tyle dla Macedonii były one jedynie powtórzeniem decyzji Rady z lat poprzednich³². Jeśli natomiast chodzi o Albanię, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo, Rada oświadczyła, że uczyniły one jedynie ograniczone postępy w wypełnianiu kopenhaskich kryteriów oraz realizacji priorytetów niezbędnych do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych³³.

W ślad za konkluzjami Rady ds. Ogólnych, obradująca w dniach 8–9 grudnia 2011 r. w Brukseli Rada Europejska zapowiedziała, że w czerwcu 2012 r. podejmie formalną decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Czarnogórą. W tym celu zobowiązała Radę ds. Ogólnych do przeglądu dotychczasowego procesu reform dostosowawczych w tym państwie, w szczególności w zakresie przestrzegania zasad państwa prawa i praw podstawowych (głównie walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją), na podstawie nowego raportu Komisji Eu-

³¹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 59–82.

³² Macedonia już w 2005 r. uzyskała statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej, zaś od 2009 r. Komisja Europejska regularnie rekomendowała Radzie ds. Ogólnych możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tym państwem. Jednak pozytywną decyzję Rady w tej sprawie każdorazowo blokowała Grecja, domagająca się zmiany nazwy tego państwa.

³³ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 18–21, 23–24.

ropejskiej, który winien zostać jej przedłożony w pierwszej połowie 2012 r.³⁴ Przeprowadzenia głębszych reform w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją domagały się przede wszystkim Francja i Holandia. W konkluzjach Rady Europejskiej z 9 grudnia 2011 r. pominięta została natomiast sprawa ewentualnych negocjacji akcesyjnych z Macedonią.

Zasadniczą zasługą polskiej prezydencji w odniesieniu do Czarnogóry było to, że konkluzje rozszerzeniowe Rady ds. Ogólnych stanowiły przełom w staraniach tego państwa o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Z drugiej strony polskiej prezydencji, podobnie jak wielu poprzednim począwszy od 2009 r., nie udało się przełamać dotychczasowego sprzeciwu Grecji wobec rozpoczęcia takich negocjacji z Macedonią, choć pozostałe państwa członkowskie zdecydowanie ideę tę popierały.

Podsumowanie

Bilans dokonań pierwszej polskiej prezydencji w zakresie procesu rozszerzenia Unii Europejskiej wypada pozytywnie. Jedną z najważniejszych jej zalet było zarządzanie i sposób wypełniania podstawowych funkcji prezydencji. Polska skutecznie wypełniała funkcję planistyczną, mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną oraz reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Najistotniejsze jest jednak to, że udało się jej zrealizować niemal wszystkie cele operacyjne, właściwe dla procesu rozszerzenia.

Mimo obiekcji i wątpliwości rządów wielu państw członkowskich, uwarunkowanych głównie kryzysem zadłużeniowym strefy euro oraz potrzebą wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii Europejskiej, polskiej prezydencji udało się utrzymać ideę rozszerzania Unii jako ważnego elementu składowego unijnej agendy. Z inicjatywy polskiej prezydencji 5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych uchwaliła również „nowe podejście” do negocjacji akcesyjnych, polegające na możliwie najwcześniejszym otwieraniu najtrudniejszych rozdziałów negocjacyjnych (m.in.: prawa podstawowe oraz wszystkie rodzaje polityki należące do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

Wykorzystując swoją funkcję planistyczną, polska prezydencja była współautorem programu prezydencji grupowej oraz autorem programu prezydencji krajowej, zaś obydwa programy stanowiły podstawę jej działań na rzecz procesu rozszerzenia Unii Europejskiej. Najważniejsze osiągnięcia polskiej prezydencji, wynikające z realizacji przez nią funkcji mediacyjnej, koordynacyjnej i administracyjnej, dotyczyły Chorwacji, Islandii, Serbii i Czarnogóry. I tak, polski rząd sfinalizował prace nad tekstem traktatu akcesyjnego z Chorwacją oraz doprowadził do jego podpisania 9 grudnia 2011 r., a także przyjął ustalenia dotyczące statusu tego państwa w okresie przejściowym, tzn. do momentu wejścia tegoż traktatu

³⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje...*, s. 4–6.

w życie. Polska prezydencja nadała także poważny impuls negocjacjom akcesyjnym z Islandią, otwierając 7 rozdziałów negocjacyjnych oraz zamykając 6 rozdziałów. Zaslugą polskiego rządu w staraniach państw Bałkanów Zachodnich o przystąpienie do Unii Europejskiej było natomiast otwarcie procedury prowadzącej do nadania Serbii statusu państwa kandydującego (choć formalną decyzję w tej sprawie podjęła 28 lutego 2012 r. Rada ds. Ogólnych pod przewodnictwem prezydencji duńskiej), a także uchwalenie przełomowych politycznie konkluzji rozszerzeniowych Rady ds. Ogólnych dla Czarnogóry, w oparciu o które Rada Europejska zapowiedziała podjęcie w czerwcu 2012 r. decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z tym państwem. Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre państwa członkowskie krytycznie oceniały dotychczasową normalizację stosunków Serbii z Kosowem (m.in. Niemcy, Austria i Holandia), bardzo wyważone konkluzje Rady w części odnoszącej się do Serbii, należy także uznać za osiągnięcie polskiej prezydencji.

Choć polska prezydencja doznała także kilku niepowodzeń, podkreślić należy, że wynikały one głównie ze stanowiska innych państw członkowskich Unii Europejskiej (Grecja) lub zaniechań państw trzecich w procesie rozszerzeniowym (Turcja, Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo). Polskiemu rządowi, podobnie jak wielu poprzednim, począwszy od 2009 r., nie udało się przełamać sprzeciwu Grecji wobec rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Macedonią, choć pozostali członkowie zdecydowanie ideę tę popierali. Polskiej prezydencji, podobnie jak prezydencji belgijskiej i węgierskiej, nie powiodło się także otwarcie żadnego nowego rozdziału w negocjacjach akcesyjnych z Turcją, a był to przecież jej cel operacyjny. Jednak przyczyną tego było nie tylko niespełnienie przez to państwo wszystkich kryteriów kopenhaskich, ale też wciąż nierozwiązane kwestie sporne z Cyprzem i wspomniany wyżej zamiar tureckiego rządu zamrożenia stosunków w prezydencją cypryjską w drugiej połowie 2012 r., ale także rosnąca asertywność Turcji w polityce zagranicznej oraz niesprzyjająca akcesji tego kraju do Unii Europejskiej atmosfera panująca w niektórych państwach członkowskich Unii (we Francji, w Niemczech i Austrii oraz na Cyprze) czy też brak jasnej wizji dalszego rozwoju strategii rozszerzeniowej Unii. Mimo to zasługą polskiej prezydencji było uzgodnienie z pozostałymi państwami członkowskimi Unii „pozytywnej agendy” w relacjach Unii z Turcją oraz doprowadzenie do uchwalenia 5 grudnia 2011 r. przez Radę ds. Ogólnych stosunkowo wyważonego tekstu konkluzji w części odnoszącej się do tego państwa. Z kolei przyczyną braku osiągnięć Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa w procesie rozszerzeniowym były ich ograniczone postępy w wypełnianiu kryteriów kopenhaskich. Dlatego też państwa te pozostały nadal jedynie krajami aspirującymi do członkostwa w Unii.

Bilansując wszystkie wspomniane osiągnięcia i niepowodzenia, należy stwierdzić, że polska prezydencja nadała nowe impulsy procesowi rozszerzenia Unii Europejskiej. Uwidocznili się one m.in. w zaproponowaniu przez polski rząd i przyjęciu przez Radę ds. Ogólnych nowej metodologii prowadzenia w przyszłości negocjacji akcesyjnych, w znacznym zaawansowaniu rokowań akcesyjnych

z Islandią, w otwarciu procedury nadania Serbii statusu państwa kandydującego, a także w ustanowieniu politycznych przesłanek do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Czarnogórą. Ponadto polski rząd podpisał traktat akcesyjny z Chorwacją oraz przyjął ustalenia, dotyczące statusu tego państwa w relacjach z Unią Europejską w okresie przejściowym, czyli do momentu wejścia w życie wspomnianego traktatu.

Z doświadczeń Polski w zakresie realizacji strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej wynikają trzy istotne rekomendacje dla polskiego rządu. Po pierwsze, powinien on nadal zabiegać o utrzymanie idei rozszerzania Unii Europejskiej jako ważnego elementu składowego unijnej agendy, a tym samym pełnić w Unii rolę państwa prorozszerzeniowego. Po drugie, winien on dążyć do potwierdzenia przez następną prezydencję unijną nowej metodologii negocjacji akcesyjnych, zaproponowanej przez polski rząd w drugiej połowie 2011 r., a polegającej na możliwie najwcześniejszym otwieraniu najtrudniejszych rozdziałów negocjacyjnych. Po trzecie, biorąc pod uwagę duże zaangażowanie polskiego rządu w dotychczasową realizację strategii rozszerzeniowej, Polska mogłaby być promotorem działań na rzecz opracowania w Unii Europejskiej jasnej wizji dalszego rozwoju procesu rozszerzeniowego, określającej nie tylko jego program i instrumenty, ale także geograficzne granice rozszerzenia. Brak takiej wizji osłabia bowiem wiarygodność Unii Europejskiej w oczach potencjalnych kandydatów.

The European Union enlargement process as an operational objective of the Polish Presidency in the Council of the European Union

On balance the performance of the first Polish EU Council Presidency in the matter of the enlargement process of the European Union seems to be positive. The Polish Presidency effectively implemented the five main functions of a Presidency: the agenda-setting, brokerage, management, coordination and internal representation in the contacts with the governments of member states and the institutions of the European Union. The most important aspect was that it managed to implement almost all the operational objectives typically required for the enlargement process. Despite the objections and doubts expressed by the governments of many member states, conditioned mainly by the debt crisis of the Eurozone and the need for internal and external consolidation of the European Union, the Polish Presidency managed to maintain the concept of enlargement as an important element on the EU's agenda. On 5 December 2011, on the initiative of the Polish Presidency, the General Affairs Council agreed a new approach to the accession negotiations involving the earliest possible opening of the most contentious negotiation chapters, including fundamental rights and policies pertaining to the area of freedom, security and justice. Employing the agenda-setting function, the Polish Presidency was the co-author of the Group Presidency programme and the author of the country's Presidency programme and both documents provided the foundation for Poland's activity in the process of enlargement of the European Union. The most important achievements of the Polish Presidency resulting from the implementation of the brokerage, coordination and management functions concerned Croatia, Iceland, Serbia and Montenegro. The Polish government finalised the work on the text of the accession treaty with Croatia and brought about the signing of the treaty on 9 December 2011. It also accepted the agreements referring to the status of Croatia in the transition period; that is, until the treaty becomes fully effective. The Polish Presidency also gave a significant impetus to the accession negotiations with Iceland, by opening seven negotiation

chapters and concluding six. The achievement of the Polish Presidency towards the endeavours of the countries of the Western Balkans to gain accession to the European Union was the opening of procedures leading to Serbia being granted candidate country status, although the formal decision was taken on 28 February 2012 by the General Affairs Council under the chairmanship of the Danish Presidency. In addition, the politically crucial enlargement conclusions of the General Affairs Council for Montenegro, on the basis of which the European Council announced that a decision would be taken on the commencement of accession negotiations in June 2012, were achieved during the Polish Presidency. Taking into account that some member states were critical of the steps taken to normalise relationships between Serbia and Kosovo, the balanced conclusions of the Council, in the part referring to Serbia, should also be taken as a success for the Polish Presidency. Although the Polish Presidency suffered a few failures it is worth emphasising that they resulted mainly from the attitude of other member states such as Greece or the negligence of the third party countries in the enlargement process – in the cases of Turkey, Albania, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo. The Polish government, like the others since 2009, failed to overcome the opposition of Greece to the commencement of accession negotiations with Macedonia, although other member states fully supported the concept. The Polish Presidency, like the Belgian and Hungarian Presidencies, was unable to open any new chapter in the accession negotiations with Turkey. However, the reasons were the lack of progress in the implementation of the process of reforms by the Turkish government, the still unsolved controversial issues with Cyprus, the growing assertiveness of Turkey in the foreign policy arena and the unfavourable attitude towards the accession of Turkey to the Union by some member states. Nonetheless, the Polish Presidency achieved an agreement with other member states for a positive agenda in the relations between the Union and Turkey, which led to a relatively balanced text relating to Turkey in the conclusions of the General Affairs Council on 5 December 2011. The reason for the lack of achievement in the enlargement process with Albania, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo was the limited progress in fulfilling the Copenhagen criteria made by these countries. Therefore, these countries still remain only as states which aspire to be members of the European Union. Balancing all the stated successes and failures it should be emphasised that the Polish Presidency gave new impetus to the enlargement process of the European Union. This was visible in the proposal by the Polish government and its acceptance by the General Affairs Council of a new methodology for conducting future accession negotiations, the significant advancement of the accession negotiations with Iceland, the opening of the procedure for granting candidate country status to Serbia and establishing the political requirements for the commencement of accession negotiations with Montenegro. In addition, the Polish government signed the accession treaty with Croatia and accepted the agreements regarding the country's status in its relationships with the European Union in the transition period until the accession treaty is fully implemented.

Key words: European Union, European integration, Polish Presidency of the EU Council, The European Union enlargement process